8. virkeliggørelsen af Fællesskabets mål kræver, at de fællesskabsretlige regler, som er knæsat i traktaten selv eller i medfør af de fremgangsmåder, den har fastsat, anvendes med fuld gyldighed på samme tid og med ensartede virkninger på hele Fællesskabets område, uden at medlemsstaterne kan opstille nogen som helst hindringer herfor;

9. medlemsstaternes overførsel til Fællesskabet af rettigheder og beføjelser, der modsvarer traktatens bestemmelser, medfører nemlig en endelig begrænsning af staternes suveræne rettigheder, mod hvilken der ikke kan påberåbes nationalretlige bestemmelser af nogen art;

10. det må derfor statueres, at Den italienske Republik ved ikke at efterkomme Domstolens dom af 10. december 1968 i sag 7/68 hat tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktatens artikel 171.

11. Ved skrivelse af 4. juli 1972 har sagsøgte givet Domstolen meddelelse om, at opkrævningen af afgiften er ophørt, og at virkningerne heraf er ophævet fra den 1. januar 1962, det tidspunkt, på hvilket opkrævningen burde være ophørt.

På grundlag af disse præmisser

udtaler

DOMSTOLEN

Det tages til efterretning, at Den italienske Republiks tilsidesættelse af de pligter, der påhviler den i medfør af EØF-traktatens artikel 171, er bragt til ophør med virkning fra den 1. januar 1962.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 1972.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 22. JUNI 1972

Høje Ret.

Dette er tredje gang, at vi under en retssag må beskæftige os med den italienske lov nr. 1089 af 1. juni 1939, som er vedtaget til beskyttelse af Italiens kulturarv. Som bekendt forudser lovens artikel 37 opkrævningen af en afgift ved eksport af genstande af kunstnerisk, historisk, arkæologisk eller etnografisk interesse til andre stater, også

Fællesskabets medlemsstater. Med hensyn hertil fremsatte Kommissionen allerede meget tidligt (i januar 1960) den opfattelse, at afgiften ikke var forenelig med EØF-traktatens principper, og at det i medfør af traktatens artikel 16 var nødvendigt at ophæve den senest ved udgangen af første etape, dvs. inden 31. december 1961.

Da den nævnte bestemmelse ikke blev respekteret, indledte Kommissionen efter at have gennemført den krævede forudgående procedure den 7. marts 1968 sag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med henblik på konstatering af den pågældende traktatkrænkelse. Denne sag afsluttedes med en dom af 10. december 1968 (Sml. 1965—1968, s. 541), hvori det hedder, at Den italienske Republik har forsømt at overholde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-traktatens artikel 16, fordi den efter den 1. januar 1962 fortsat belægger eksporten af genstande af kunstnerisk, historisk, arkæologisk eller etnografisk interesse til Fællesskabets medlemsstater med en progressiv afgift i henhold til lov nr. 1089 af 1. juni 1939.

Herefter var det i medfør af EØF-traktatens artikel 171 Den italienske Republiks pligt »at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«, dvs. at sørge for indførelse af en traktatmæssig tilstand. Kommissionen, hvem det ifølge EØF-traktatens artikel 155 påhviler »at drage omsorg for gennemførelsen af de i denne traktat indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne«, forfulgte i overensstemmelse hermed sagen.

Da den efter lang tids forløb ikke havde fået kendskab til, at der skulle være truffet foranstaltninger til fjernelse af den nævnte afgift, tilstillede formanden den 2. juni 1969 Italiens permanente repræsentation en skrivelse, hvori der gjordes opmærksom på pligten til at efterkomme dommen af 10. december 1968 og fjerne afgiften. Derpå meddelte Italiens permanente repræsentant den 15. juli 1969 Kommissionens formand, at den italienske administration med henblik på fjernelse af afgiften havde forberedt et forslag til et lovdekret (»decreto legge«). Repræsentanten anførte, at dettes vedtagelse i den italienske regering og dermed dets ikrafttræden blev behandlet som hastesag, for så vidt dette var muligt på baggrund af den daværende politiske krise. Denne lovgivningsforanstaltning så aldrig dagens lys. I stedet vedtog den italienske regering i september 1970 et lovforslag (bl. a. om fjernelse af afgiften), som det den 22. oktober 1970 forelagde til behandling i senatet, men uden at gøre opmærksom på, at der var tale om en hastesag. Da Kommissionen ikke var tilfreds med denne sagsbehandling, konstaterede den ved skrivelse af 1. oktober 1970 fra formanden til Italiens premierminister på ny, at eksportafgiften stadig blev opkrævet. Den henviste til den således foreliggende krænkelse af EØF-traktatens artikel 171, bemærkede, at den var fast besluttet på at gå frem efter EØF-traktatens artikel 169, såfremt den italienske regering ikke ufortøvet indstillede opkrævningen af afgiften, indtil denne blev fjernet helt, og erklærede, at proceduren til konstatering af en traktatkrænkelse ville blive indledt den 1. november 1970, hvis den krævede suspension ikke fandt sted. Da Kommissionen ikke fik noget svar herpå, gjorde den alvor af sin beslutning om at indlede fremgangsmåden til konstatering af en traktatkrænkelse. Med henblik herpå tilstillede den den 21. december 1970 den italienske udenrigsminister en skrivelse. Heri anførte Kommissionen, at den undladte fjernelse og suspension af afgiften var en overtrædelse af dommen af 10. december 1968. Den anmodede om, at den italienske regering tog stilling til denne klage. Ved telex fra Italiens permanente repræsentation til Kommissionens formand af 12. marts 1971 erfarede Kommissionen, at et senatsudvalg den 3. marts 1971 havde tiltrådt det allerede

nævnte lovforslag om fjernelse af afgiften. Heller ikke denne mellemkommende skrivelse stillede Kommissionen tilfreds, og Kommissionen fortsatte fremgangsmåden til konstatering af en traktatkrænkelse og fremsatte den 12. maj 1971 en udtalelse i medfør af EØF-traktatens artikel 169. Heri fastsloges det endnu en gang, at den italienske regering trods gentagne henvendelser ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at efterkomme dommen af 10. december 1968. Desuden blev den italienske regering opfordret til at træffe foranstaltninger til fjernelse af traktatkrænkelsen inden en måned.

Da der ikke kom nogen reaktion herpå, blev nærværende sag indledt ved Domstolen den 29. juni 1971. Som man på grundlag af det foreliggende kunne forvente, har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine pligter i medfør af EØF-traktatens artikel 171, idet den har undladt at efterkomme Domstolens dom af 10. december 1968 i sag 7/68. Før jeg går over til en bedømmelse af denne påstand, må det tilføjes, at det italienske senat vedtog det nævnte lovforslag den 15. november 1971 og herefter oversendte det til deputeretkammeret. Her kunne det imidlertid ikke nå at blive vedtaget som følge af den før valgperiodens udløb skete opløsning af det italienske parlament den 22. februar 1972. — Desuden må det erindres, at der også var spørgsmål om anvendelsen af den italienske lov om opkrævning af en eksportafgift i en sag, som en italiensk virksomhed havde anlagt mod det italienske undervisningsministerium. Denne sag førte til en præjudiciel forelæggelse ved Domstolen (sag 18/71) og til den konstatering i dommen af 26. oktober 1971 (Sml. 1971 s. 195; org.ref. Sammlung 1971, s. 811), at EØF-traktatens artikel 16 fra den 1. januar 1962 har direkte virkning i retsforholdene mellem medlemsstaterne og disses borgere og skaber individuelle rettigheder for de sidstnævnte, som de nationale retter skal beskytte.

1. Rejser man efter disse indledende bemærkninger det spørgsmål, hvilken bedømmelse der skal anlægges på den af Kommissionen nedlagte påstand, må det først fastholdes, at den omstridte italienske lov om opkrævning af eksportafgift stadig ikke formelt er ophævet. I betragtning af, hvad dommen af 26. oktober 1971 statuerede vedrørende den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 16, hvilket skal ses i sammenhæng med Domstolens tidligere betragtninger angående fællesskabsrettens forrang, kunne det være nærliggende at sige, at det er uden betydning, om loven formelt er blevet ophævet. Man kunne — med andre ord — gøre det standpunkt gældende, at Kommissionen i betragtning af, at national ret, der strider mod bestemmelserne i traktaten, fortrænges af disse, som således udelukker anvendelsen af national ret, overhovedet ikke har nogen interesse i den krævede konstatering.

Det ses imidlertid hurtigt, at sådanne overvejelser er fejlagtige.

a) For det første er der nemlig absolut god mening i også at lægge vægt på en *formel* klargørelse af retsstillingen. Dette kan siges, fordi allerede den omstændighed, at en national lov, som strider mod fællesskabsretten, ikke er ophævet — at man altså kan frygte, at den bliver anvendt — kan have en handelsbegrænsende indflydelse i den betydning, som er forudsat i dommen i sag 7/68.

b) Det er i øvrigt på ingen måde påvist, at den omstridte lov ikke længere anvendes. Det er temmelig afslørende, at den italienske regering under nærværende sag udtrykkeligt har fremhævet, at den anser det for umuligt at give forvaltningen anvisninger på ikke længere at anvende loven. Ja, det synes nærmest at måtte fastslås, at loven sta-

dig anvendes (selv om det måske kun forekommer i få tilfælde). Som vi har hørt, blev der endda indgivet appel mod den efter den præjudicielle afgørelse af 26. oktober 1971 afsagte dom fra Tribunale di Torino, som fastslog, at den italienske lov ikke kunne anvendes, hvilket beviser, at de italienske myndigheder ikke er parat til at anerkende den nye retsstilling. På denne måde vanskeliggøres handelssamkvemmet utvivlsomt, og dette gælder, selv om man går ud fra, at en højere instans i sidste ende tilslutter sig Tribunale di Torinos retsopfattelse.

c) Endelig vækker det til eftertanke, at det i Domstolens dom af 10. december 1968 blev fastslået, at opkrævningen af den omtvistede eksportafgift havde været ulovlig allerede fra 1. januar 1962. Tilvejebringelsen af den traktatmæssige tilstand betyder vel i overensstemmelse hermed, at retsstillingen skal klargøres med tilbagevirkende kraft, og at der så vidt muligt må træffes afgørelse om tilbagebetaling af de afgifter, som blev opkrævet efter den 1. januar 1962. Desangående har vi imidlertid hørt under sagen, at der i det sidste italienske lovforslag ikke forudses sådanne foranstaltninger. Spørgsmålet overlades tværtimod til retspraksis, og dette uden at man så meget som forsøger at påvise, at der står uovervindelige forfatningsmæssige vanskeligheder i vejen for en entydig klarlæggelse af retsstillingen.

Hermed kan det i første række fastholdes, at den præjudicielle afgørelse 18/71 og den konstatering, at EØF-traktatens artikel 16 fra den 1. januar 1962 havde direkte virkning i retsforholdene mellem medlemsstaterne og disses borgere, ikke har nogen indflydelse på nærværende sag.

2. Under den videre behandling af Kommissionens påstand må der således erindres om en grundlæggende konstatering, som Domstolen anførte i sag 8/70 (Sml. 1970, s. 187; org. ref. Sammlung 1970, s. 966). Det hedder dér: »Pligterne i henhold til traktaten påhviler staterne som sådanne, og en medlemsstat ifalder ansvar efter artikel 169, uanset hvilket statsorgan der ved sin handling har været årsag til ikke-overholdelsen, endog selv om der er tale om en forfatningsmæssigt uafhængig institution.« — I henseende til nærværende sag er det altså ikke tilstrækkeligt at påvise, at den italienske *regering* har gjort alt, hvad der er nødvendigt for en klarlæggelse af retsstillingen, og at det i sidste ende er forhold på parlamentssiden, som er årsag til den endnu bestående retsstilling.

Rejser man imidleritd alligevel det spørgsmål, om den italienske regering har gjort alt, hvad der er nødvendigt for en hurtig efterkommelse af en dom, som — jf. Domstolens bemærkninger i sag 20/59 (Sml. 1954—1964, s. 189; org.ref. Sammlung 1960, s. 681) — er en »ultima ratio« i fællesskabsretten, og som endvidere fordømmer en krænkelse af fællesskabsretten, der allerede har bestået siden 1. januar 1962, ser billedet således ud:

Under sagen blev det forklaret, at der efter afsigelsen af dommen i sag 7/68 af 10. december 1968, under medvirken af flere ministerier, hvis interesser har måttet koordineres, er truffet forberedelser til de nødvendige foranstaltninger til ændring af retsstillingen. Endvidere blev det anført, at der ikke kunne være tale om blot af afskaffe eksportafgiften, da det tværtimod var nødvendigt at omforme det italienske system til beskyttelse af den nationale kulturarv under overholdelse af dommens krav. Endelig bemærkedes det, at der i oktober 1970 var blevet fremsat et lovforslag i parlamentet, ganske vist uden at vedtagelsen af loven var blevet betegnet som hastende.

Under hensyn til disse omstændigheder vil det være nødvendigt at fremsætte en række betragtninger.

a) For det første forekommer det lidet overbevisende, at det skulle være nødvendigt med en så lang forberedelse af et forslag til en forholdsvis enkel lov. I denne sammenhæng må der navnlig henvises til, at senatets retsudvalg allerede den 26. juli 1967 havde godkendt et lovforslag til fjernelse af den omstridte eksportafgift. På grund af den for tidlige opløsning af parlamentet den 11. marts 1968 kunne det ikke dengang behandles med henblik på den endelige vedtagelse. Det er derimod ikke godtgjort, at parlamentet med sin daværende sammensætning anså udkastet for utilstrækkeligt, idet sagsøgte i nærværende sag selv har forklaret, at de nævnte forslag dengang overhovedet ikke blev behandlet i parlamentet. Det havde altså været nærliggende ganske enkelt at gå tilbage til forslaget og dermed opnå en fremskyndelse af lovgivningsproceduren. At dette ifølge de afgivne forklaringer ikke var muligt under hensyn til nødvendigheden af at omstrukturere det italienske system til beskyttelse af kulturarven, forekommer ikke logisk, fordi allerede loven fra 1939 udgjorde et tilstrækkeligt redskab til beskyttelse af kulturarven uden den omstridte eksportafgift (nemlig med sine krav om obligatoriske eksportlicenser og en streng undersøgelsesprocedure før licenstildelingen, muligheden for at udstede eksportforbud samt forkøbsretten for de italienske myndigheder). Det er heller ikke særlig overbevisende, når der gøres opmærksom på, at den italienske forfatnings artikel 81 nødvendiggjorde, at man søgte en erstatning for det indtægtstab, som var forbundet med fjernelsen af eksportafgiften. Som regeringen selv har forklaret det i det sidste lovforslag, drejer det sig i så henseende kun om ca. 20 mill. lire årligt, altså et beløb, som det næppe har været særlig vanskeligt at udligne tabet af.

Følgelig kan man allerede med hensyn til forberedelsen af lovgivningsproceduren rette en bebrejdelse mod den italienske regering, ikke mindst fordi den ikke har lagt vægt på, at sagen behandles i parlamentet som hastesag.

b) Endvidere gøres det af Kommissionen gældende, at den italienske regering havde kunnet sørge for en hurtig ændring af retstilstanden ved et lovdekret (hvad der allerede var påtænkt i 1969), altså ved hjælp af bestemmelser, som omgående kunne finde anvendelse og derefter af parlamentet omdannes til lov inden 60 dage. Hertil indvendte regeringen ganske vist, at der kun i yderste nødsfald og i presserende undtagelsessituationer kan udstedes lovdekreter, som i øvrigt efter hidtidig erfaring ikke er videre populære i parlamentet. Var godkendelse blevet nægtet, ville der være opstået fare for en yderligere forsinkelse af lovgivningsproceduren. Imidlertid forekommer dette anbringende heller ikke særlig overbevisende. I det mindste kan der ikke være nogen tvivl om, at foranstaltningen haster, når der er tale om opfyldelsen af en dom, som fordømmer en traktatkrænkelse, der har stået på i 6 år. Selv om det altså ikke tilkommer mig at udøve et politisk skøn vedrørende valget af det middel, som en medlemsstat skal anvende for at efterkomme en dom, er det dog med sikkerhed tilladeligt at anse den begrundelse, som den italienske regering har anvendt i den foreliggende sammenhæng, for utilstrækkelig og ikke overbevisende.

c) For det tredje kunne man efter Kommissionens opfattelse have ventet, at den italienske regering gav sin forvaltning besked på ikke længere at anvende den kritiserede lov. Også denne vurdering bør billiges. Når det hertil indvendes, at anvisninger i så henseende er udelukket, så længe loven med sit anderledes lydende krav formelt er i kraft, overses det, at fællesskabsretten har forrang for modstående national ret, og at dette allerede meget tidligt er fastslået i Domstolens praksis (sag 6/64, dom af 15. 7. 1964, Sml. 1954—1964, s. 531). Desuden forelå der allerede i 1958 en betydelig praksis vedrørende spørgsmålet om fællesskabsret-

tens direkte virkning. Da bestemmelsen i artikel 16 desuden ikke rejste særlige problemer, havde den italienske regering faktisk kunnet gå den af Kommissionen anviste vej.

Dersom man altså ved bedømmelsen vil begrænse sig til den italienske *regerings* adfærd, kan der kun vanskeligt findes en begrundelse for den, som kan udelukke klagen over traktatkrænkelse.

3. Selv om man går ud fra, at det var rigtigt og forsvarligt at sørge for, at parlamentet foretog opfyldelsen af dom 7/68, dvs. vælge en nødvendigvis tidsrøvende procedure, kan sagsøgte — for at sige det straks — heller ikke sige sig fri for ansvar på dette grundlag.

Som ovenfor forklaret blev forslaget til en lov om fjernelse af den omstridte eksportafgift oversendt til parlamentet i oktober 1970; den 3. marts 1971 tiltrådte det kompetente senatsudvalg forslaget, og den 15. november 1971 vedtages det i senatet. Herefter blev forslaget oversendt til deputeretkammeret. Det kunne imidlertid ikke vedtages på grund af den for tidlige opløsning af parlamentet den 28. februar 1972.

Med henblik på denne udvikling samt i betragtning af, at det haster med de foranstaltninger, som skal træffes, og af, at de i sagen relevante bestemmelser er enkle, kan det efter min opfattelse siges, at der stadig ikke er nogen begrundelse selv for de frister, som behandlingen af lovforslaget i senatet har krævet. I hvert fald er de forklaringer, som den italienske regering desangående er fremkommet med, ikke tilstrækkelige.

Hvad imidlertid angår forslagets senere skæbne i parlamentet, som i slutningen af 1971 var beskæftiget med valget af statschef, og som måtte opløses efter regeringens afgang og dannelsen af en ny, kan der henvises til konstateringen vedrørende en tilsvarende problematik i dom 8/70 (Sml. 1970, s. 187; org.ref. Sammlung 1970, s. 967). I denne dom hedder det som bekendt: »I hvert fald kan . . . en medlemsstat ikke rense sig ved at anføre hindringer, som er indtrådt ikke blot betydeligt senere end de pligter, hvis krænkelse påtales, men først efter udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse.« Under disse betingelser ses det ikke, hvorledes det i nærværende sag skulle være sagsøgte muligt at begrunde den forsinkelse, som har fundet sted med hensyn til fuldbyrdelsen af dom 7/68, ved at påberåbe sig de ovennævnte omstændigheder, som om der tales om »force majeure«.

Hvis vi følgelig sammenholder det, som den italienske regering har gjort gældende heroverfor, med Kommissionens forklaringer, må vi fastslå, at sagsøgte ikke kan frifindes.

4. Til slut skal jeg dog rejse det spørgsmål, om en domfældelse af Den italienske Republik virkelig har en mening i betragtning af den vilje, som regeringen og senatet har lagt for dagen for at fjerne eksportafgiftsordningen, navnlig når det er muligt at gå ud fra, at der vil ske en hurtig berigtigelse af situationen, efter at der er valgt et nyt parlament.

Også på dette spørgsmål kan der vanskeligt svares benægtende. I så henseende er det nok at holde sig for øje, at proceduren vedrørende traktatkrænkelse i medfør af artikel 169, som i forvejen er et svagt instrument, er det eneste middel for Fællesskabet til at genoprette en traktatmæssig tilstand. Under denne synsvinkel er der absolut en interesse i eftertrykkeligt at understrege nødvendigheden af, at medlemsstaterne fuldbyrder domme, som er afsagt under en sådan procedure, hurtigt og under udtømning af samtlige nationale midler, for at fællesskabsretsordenens autoritet og dermed selve Fællesskabet ikke skal blive svækket.

5. Sammenfattende ønsker jeg følgelig at foreslå, at der gives Kommissionen medhold i dens påstande, og at det statueres, at Den italienske Republik har krænket traktatens artikel 171, da den ikke har kunnet påvise, at den har gjort alt, hvad der er nødvendigt til fuldbyrdelse af dom 7/68.